

NOTA TÉCNICA

Laboratório de Inteligência Pública – PIlab

Gestão e governança para o retorno das atividades das séries iniciais do ensino fundamental

Dra. Magda de Lima Lucio – FACE-UnB

Dra. Renata Callaça Gadioli – SEEDF e FACE-UnB

Dr. José Marilson Martins Dantas – FACE-UnB

Brasília, 8 de junho de 2020

Introdução

Nos últimos anos o Brasil tem encontrado dificuldade em fazer discussões profundas e complexas. O advento da pandemia enfatizou problemas já existentes e trouxe consigo as dificuldades acumuladas do não cultivo de espaços de governança que propiciem o diálogo que seja capaz de intervir tempestivamente na resolução e enfrentamento de problemas públicos.

Esta Nota Técnica está direcionada aos gestores escolares, bem como a seus superiores – secretários de educação, prefeitos e governador no caso do DF, e apresenta reflexões, caminhos e alternativas para o momento atual no tocante à educação básica, em particular as séries iniciais do ensino fundamental.

Historicamente a instituição social - educação - teve e continua tendo papel fundamental tanto para o desenvolvimento dos indivíduos, como da sociedade em geral. Indivíduos com alto grau de instrução podem contribuir de modo mais assertivo para um projeto de desenvolvimento nacional. Portanto, a escola forma em múltiplas dimensões, das quais citamos somente duas: humana e profissional. Indivíduos bem formados – intelectual, moral e eticamente - podem contribuir para o desenvolvimento de sua comunidade, cidade, estado e país, além possibilitar uma proporcional harmonia para a sua própria comunidade e família de maneira autônoma.

Em virtude das características do Brasil a escola tem assumido, paulatinamente, funções que poderia se dizer não estarem relacionadas diretamente à sua função primordial, qual seja: ensinar e difundir o conhecimento acumulado pela humanidade. Em muitos aspectos, a escola de educação básica, e aqui nos detemos às séries iniciais, tem acumulado funções que provavelmente poderiam ser melhor desempenhadas por profissionais da assistência social, esportes, da saúde, eventualmente de segurança pública, dentre outras áreas.

Essas funções estão, em muitos momentos, relacionadas a questões sociais, econômicas, culturais e de saúde individual ou familiar, ou ainda ao contexto da realidade de vida a que estão submetidos os estudantes. Situações como: vulnerabilidade - violência doméstica, doenças infecciosas, alimentação inadequada, abuso excessivo de drogas lícitas ou ilícitas por parte dos próprios estudantes ou de seus familiares, fragilidade de moradia ou de qualquer outro serviço público necessário ao bem viver e bem estar. O que de fato prejudica ou dificulta uma qualitativa aprendizagem, porém vai além do papel da escola ou do sistema educacional.

Situações como estas entram no rol dos profissionais de assistência social que veem, desde a década de noventa, desafiando os padrões de intersectorialidade postos até então. A educação, após a abertura democrática do final da década de oitenta, com a Constituição da República Federativa do Brasil – CF, passou a ser considerada oficialmente um direito humano e social. Esse direito foi incorporado à Leis e Diretrizes que seguiram à CF, tais como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outras. Estas leis e normas repercutiram no Brasil documentos internacionais como a Declaração Mundial dos Direitos Humanos, escrita há 71 anos.

Ao Estado Democrático de Direito seguiu-se o reconhecimento de que a educação é um processo de vida, um direito de todos, indiscriminadamente, e que deve ser garantido pelo

Estado, pela sociedade e pela família, ladeada pela gestão democrática, como instrumento de realização das premissas constitucionais. A concepção de Educação foi, por isso mesmo, ampliada, o que pode ter permitido uma ampliação da atuação do educador resultando em sobreposição de atividades profissionais distintas.

Propõe-se brevemente aqui uma reflexão acerca da distinção de papéis, tendo os procedimentos, instrumentos e tecnologias de gestão como espaço de operacionalização do direito constitucional à educação.

Entendemos gestão pública como um espaço de coordenação, articulação e integração das ações no interior do aparelho estatal (LUCIO e DANTAS, 2018). Portanto, uma tarefa será melhor realizada quando todos os profissionais executarem suas atividades de maneira complementar e coordenada. Neste contexto será importante construir espaços de cooperação e integração da educação com outros setores.

Não seria exagero pontuar que a escola tem assumido, por vezes, um papel com maior ênfase na socialização do estudante do que no ensino e na aprendizagem, por mais que se pretenda um ensino integral. Isto é comprovado pelo desempenho nacional frente a outros países. O Brasil tem apresentado um desempenho abaixo do esperado quando se coteja dados de financiamento (na última década mais que dobraram os investimentos em educação básica) e de desempenho escolar. Na contra mão da intenção, a educação integral não precisa ser uma atribuição exclusiva da secretaria de educação outras pastas podem ser envolvidas de modo a cooperar com o desempenho escolar. Esse objetivo pode ser alcançado por meio da implementação de dispositivos e instrumentos de governança pública do serviço educacional nos quais a articulação, coordenação e integração de diversos setores podem encontrar espaços para serem realizadas.

Não nos deteremos, neste momento, em ações da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Trata-se de uma Nota cujo objetivo é apresentar subsídios para que os gestores possam melhorar a qualidade da tomada de decisão nos diversos âmbitos e níveis, neste momento ímpar enfrentado pela educação resultante da pandemia. A estratégia mais eficaz, para o enfrentamento da pandemia, até o momento, é o distanciamento social e por conseguinte, a suspensão das atividades presenciais se tornou uma realidade neste momento. No entanto, aqui vamos delinear algumas propostas para que se possa retomar, paulatinamente, as atividades no momento atual.

Portanto, pensar a solução de problemas somente no âmbito das secretarias de educação não será possível, uma vez que a escola se relaciona de modo direto com o funcionamento da sociedade. Mas, agora temos um agravante que obriga as autoridades instituídas, famílias e sociedade em geral a pensar em outro registro: como retornar às atividades educacionais respeitando os limites educacionais e de gestão impostos pela pandemia?

Por certo, não será repetindo o que já se fazia e mudando somente alguns procedimentos. Será preciso enfrentar vários diagnósticos, elaborados com instrumentos e tecnologias de gestão novos ou aprimorados.

Embora, desde a Constituição de 1988 a educação tenha ampliado seu escopo de atuação, englobando dimensões outras que o próprio ensinar, a estrutura governamental segue tratando

questões que se interseccionam como estritamente separadas, quando analisadas sob a lupa da estrutura de gestão, financiamento e acompanhamento.

Sugere-se a transversalidade não somente das políticas públicas, mas a intersetorialidade e a transversalidade da estrutura de gestão, gerando informações gerenciais capazes de nortear os gestores para tomadas de decisão inovadoras ou aprimoradas.

Pensando em ações mais coordenadas, quando da execução de programas ou ações que envolvem diversas pastas muitos desafios são enfrentados desde a forma de transferência dos recursos e, por conseguinte, a sua prestação de contas que, na maior parte ou quase totalidade dos casos, têm como ponto focal uma única pasta. Ou seja, não foi criado sistemas em que haja o compartilhamento de informações entre as pastas envolvidas para que efetivamente se faça a gestão e acompanhamento de propostas transversais.

A situação pré-pandemia não retornará. As dificuldades e desafios existentes foram agravados por uma pandemia de alcance devastador. Os gestores precisarão reestruturar a oferta do serviço de educação, aqui detidamente, das séries iniciais, tanto sob o aspecto da gestão administrativa e pedagógica.

Será preciso pactos baseados em articulação, coordenação e integração de ações. Será preciso ações intragovernamentais baseadas em novos aspectos de culturas e comportamento organizacionais. Será preciso redesenhar ofertas de serviços baseadas em ações intersetoriais, coordenadas e ágeis. E sobretudo, será preciso respirar fundo e ouvir ideias e propostas que inicialmente apresentem conteúdos discordantes entre si com o intuito de se construir pactos compartilhados factíveis de operacionalização. Os estudantes e a sociedade não podem esperar. Cada dia conta.

I Enfrentando desafios - alimentação e permanência escolar

1. **Merenda escolar** – com a suspensão das aulas um grande contingente de crianças perde a principal refeição do dia, por mais que alguns governos estaduais ou municipais tenham escolhido a distribuição de parte da alimentação, que certamente se perderia se continuassem guardadas nas unidades escolares. Portanto, aqui uma questão a ser aprofundada – como se poderá manter a alimentação das crianças, em especial as de baixa renda, com a suspensão das aulas presenciais? Conforme for seguro o retorno paulatino como se dará a alimentação? Uma vez que o número de estudantes em cada sala deverá ser alterado, como será a aquisição e distribuição dos alimentos? Será preciso pensar em programas de distribuição da alimentação às famílias, mesmo considerando que esta escolha pode acarretar aumento de gastos, porém com a garantia do bem estar da população.
2. **Tempos e horários escolares** – nos últimos anos ampliou-se o número de horas em que os alunos deveriam permanecer sob os cuidados da instituição escolar por dia, o que tem sido chamado de tempo integral. Além disso, a criança passou a entrar no ensino fundamental

obrigatório com seis anos para garantir o Ensino Fundamental de nove anos. Há uma coordenação entre o tempo diário na escola e o trabalho dos pais. As famílias se planejam a partir do horário escolar das crianças. Portanto, as mudanças da oferta do ensino devem considerar esta questão.

A pandemia desestruturou todo o planejamento da educação. Após alguns meses de suspensão das atividades os governantes iniciam a construção de planos de retorno das atividades pedagógicas escolares. Muitas dúvidas e receios pairam tanto nos pais e responsáveis, nos servidores da educação e também nos gestores superiores. Qual a melhor forma de retornar e quando?

II Enfrentando desafios – novos acordos pelo ensino e pela aprendizagem

Aqui apontamos alguns elementos úteis para o desenho de planos de retorno às atividades educacionais, tanto na forma presencial, como mediada por tecnologias. Reconhecendo a complexidade de novos parâmetros para a reestruturação futura do ensino e da aprendizagem, propomos o conceito de região de aprendizagem. Interliga-se a gestão da educação à própria e seu território. Segundo Santos (2018) fortalece-se o papel da educação no desenvolvimento de territórios ao se consolidar a primeira como promotora do conhecimento e da inovação requeridos pelo desenvolvimento das cidades na atualidade. Não haverá desenvolvimento dissociado do conhecimento e da inovação.

Propõe-se aqui uma articulação complexa, no entanto, altamente requerida para o retorno às atividades escolares, qual seja, a conversão de espaços públicos para espaços de aprendizagem.

No entanto, o envolvimento de outras áreas requer um modelo de governança extremamente ajustado. Será preciso criar uma nova logística para a realização dos procedimentos que outrora eram realizados exclusivamente no espaço geográfico da escola.

Outra mudança central seria o deslocamento de procedimentos pedagógicos, que se encontram hoje centrados no docente e, por sua vez em aulas expositivas, para outros procedimentos e técnicas. Outros profissionais preparados que possam contribuir para ensino e aprendizagem podem se envolver neste percurso desafiador.

É preciso garantir que a aprendizagem das crianças seja o bem comum reconhecido por toda a sociedade e que se expresse em um planejamento e execução em outros registros, quais sejam, a cooperação e a articulação. Este é um momento oportuno em que a sociedade precisa encontrar um caminho conjunto para que a continuidade das atividades escolares seja permeada por outros ambientes que não somente a escola.

Precisamente o maior desafio neste momento, se trata do tempo diário de permanência da criança na escola. As famílias não possuem condições de suprir o tempo em que a criança não mais permanece na escola. Portanto, a conversão de espaços e a criação de uma nova logística

desta proposta deve ser alvo de profunda análise e discussão.

É preciso enfatizar que os recursos humanos e financeiros precisarão estar organizados de outra maneira. Afirmamos isso mesmo sabendo das dificuldades que ladeiam esta guinada, mas estamos colocando esta questão como central para o enfrentamento emergencial dos efeitos da pandemia na educação.

Premissa central - não será possível manter, de forma presencial, a quantidade de horas/aula em um dia, tampouco o quantitativo de aulas diárias em uma mesma semana para todas as crianças, simultaneamente, no mesmo espaço escolar. Inevitavelmente, com a redução de crianças por sala de aula será necessário ou a ampliação de unidades escolares ou a conversão de espaços públicos em espaços escolares alternativos requerendo uma nova logística e outros profissionais.

Implicação Direta – familiares/responsáveis dependentes da permanência diária da criança na escola para trabalhar não tem outras alternativas à mão.

Desdobramento Direto – as famílias/responsáveis terão obrigatoriamente que depender de soluções e alternativas desenhadas e propostas pelas autoridades governamentais sob pena de redução da taxa bruta e líquida de matrícula nas séries iniciais. Caso isso aconteça voltaremos ao patamar da década de 1980 em que a evasão chegava a mais de 50

Sugestões iniciais para o enfrentamento dos efeitos da pandemia:

1. **Cruzamento dos tempos escolares** – o tempo de permanência das crianças na escola tem sido ampliado paulatinamente e isto tem garantido aos familiares/responsáveis a manutenção ou ampliação de sua renda ao considerarem que as crianças estão em um ambiente seguro. Como argumentado anteriormente, propõe-se o cruzamento de atividades escolares com atividades de outros setores cujo foco central seja a aprendizagem. Portanto, seria o caso de se reconhecer a possibilidade de aprendizagem em outros ambientes que não a sala de aula e isto implicaria diretamente em um comprometimento da estrutura governamental de que a educação das crianças é um compromisso coletivo e que o papel de cada ator ou instituição necessita de um arranjo bem calculado.

Seria possível refletir sobre a adequação de programas, ações e projetos já existentes em outros setores, tais como saúde, esporte, assistência social, segurança pública já concebidos com a finalidade de contribuir para o enfrentamento de situações específicas, como citado anteriormente nesta Nota, e que agora poderiam ser reformulados para atender, de modo emergencial, estudantes de séries iniciais. Outras ações podem ser criadas nesta direção.

2. **Tecnologia e inovação como instrumento de aprendizagem** – ensino híbrido - O ensino e a aprendizagem precisam permitir a incorporação de instrumentos tecnológicos inclusive nesta fase do ensino. A condição humana incorporou aspectos da tecnologia. Enfatizando que a incorporação de tecnologias no ensino e na aprendizagem não trata somente de mera transposição de procedimentos presenciais para aqueles de acesso remoto. Trata-se de incorporar novas concepções, posturas e atitudes diante da tarefa de ensinar. Portanto, trata-se de um desafio, emergencial, de capacitar docentes e discentes nesta modalidade e ao mesmo tempo, engendrar esforços para que esta seja uma questão pensada e abordada nos próximos planos e ações estratégicas da educação. O Estado, entretanto, precisa ser

o garantidor de que as crianças da rede pública tenham equipamentos e acesso à internet em suas residências para que não haja interrupção das atividades escolares, inobstante se presenciais ou a distância.

3. **Alternando ambientes de ensino e de aprendizagem** - outros profissionais que possuem preparo para atendimento a crianças nesta faixa etária podem ser deslocados para estas atividades, levando em consideração a conversão de espaços públicos em espaços de ensino alternativos e a nova logística a ser implementada.
4. **Mobilizando profissionais de diversos setores para atuar em atividades de ensino e de aprendizagem** – emergencialmente, além da conversão de espaços e deslocamento de profissionais para o atendimento às crianças nesta fase escolar será preciso projetos imediatos para contratação de estagiários, trainees ou monitores para atuar no apoio ao ensino. Isto se deve à mudança estrutural que ora desenhamos para que não haja interrupção da oferta do ensino. Diante das mudanças o docente necessitará de suporte para realização das atividades. Pode-se pensar ainda na figura do monitor para mediador deste processo. Será preciso adequar os requisitos mínimos para entrada de novos profissionais neste momento emergencial, bem como ajustar novos padrões futuros de seleção dos profissionais da educação.
5. **Cidade de aprendizagem** - Transformação de espaços públicos em espaços de aprendizagem – a alternância física dos espaços será uma alternativa para que as crianças continuem sendo atendidas e dividindo as turmas sem precisar de construções de novas escolas ou de grandes reformas. A proposta de cidade de aprendizagem considera que a educação deve ser um pacto feito por toda sociedade para que o bem estar e o conhecimento conquistado não seja perdido pelas próximas gerações. A cidade como ambiente de aprendizagem compromete a sociedade com a busca de soluções tanto para o problema atual como para outros que já se enfrenta historicamente.
6. **Governança pública na educação** – um dos aspectos fundamentais para uma boa governança é a comunicação de decisões e de resultados. Ou seja, o que decidi foi executado? Com bons resultados ou não? Os bons resultados merecem ser compartilhados. Os demais precisam de apoio e acompanhamento imediato. Cada dia que se perde numa escola é um dia a menos de aprendizagem para uma criança. Outro aspecto relevante de um bom sistema de comunicação gerencial é a confiança nas informações geradas, para tanto, estas informações devem ser validadas em todos os níveis da cadeia de serviço (desde o porteiro da escola ao secretário de educação) todos com a mesma informação. Este procedimento além de gerar compromisso com os recursos disponibilizados envolve a todos na melhoria da qualidade da oferta do serviço de educação. Ou seja, será insumo fundamental para acompanhar e avaliar os procedimentos e ações em execução neste momento.

Referências

AICE. Carta Cidades Educadoras. Disponível em:
<http://www.edcities.org/pt/wp-content/uploads/sites/2/2014/03/Charter-in-Portuguese.pdf>

LUCIO, Magda de Lima & DANTAS, José Marilson Martins. Gestão, custos e governança pública - desenvolvimento nacional baseado em Public Intelligence. Revista NAU Social, vol. 9, n. 17, p. 92-101, 2018. Disponível em:

<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31447/18758>

OCDE. Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante. Paris, France, 2001.

SANTIAGO, Lindelvânia Matias de et al. Implantação do Programa Saúde na Escola em Fortaleza-CE: atuação de equipe da Estratégia Saúde da Família. Rev Bras Enferm, Brasília 2012 nov-dez; 65(6): 1026-9. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/reben/v65n6/a20v65n6.pdf>

SANTOS, Renata Callaça Gadioli dos. A construção de uma política pública metropolitana de educação: o caso de "Brasília". Universidade de Brasília. Brasília, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/34093>

UNESCO. Caractéristiques clés des villes apprenantes. Pékin, China, 2013.